

Yerel Vergileme¹

DOI: 10.26466/opus.530820

*

Taha Emre Çiftçi* - İbrahim Organ**

* Dr. Öğr. Üyesi, Necmettin Erbakan Üni., Uygulamalı Bilimler Fak. Meram / Konya/ Türkiye

E-Posta: tahaemreciftci@gmail.com

ORCID: [0000-0002-6548-9017](https://orcid.org/0000-0002-6548-9017)

** Prof. Dr. Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kınıklı / Denizli/ Türkiye

E-Posta: iorgan@pau.edu.tr

ORCID: [0000-0003-4986-0805](https://orcid.org/0000-0003-4986-0805)

Öz

Vergileme, devletlerin kamusal hizmetlerini gerçekleştirebilmesi amacıyla gelir sağlamak için egemenlik gücüne bağlı olarak kişilere konulan mali yükümlülüklerdir. Devletler, kamu hizmetlerinin karşılanması amacıyla vergi geliri elde etmek istemektedirler. Vergi gelirlerinin kamu harcamalarını finanse edebilmesi etkin bir şekilde vergi gelirlerinin yönetilmesine bağlıdır. Vergi gelirlerinin etkin bir şekilde yönetimi devletlerin mali, ekonomik ve sosyal amaçlarının gerçekleştirilmesi için büyük önem arz etmektedir. Etkin olmayan vergi gelirlerinin yönetiminde bu amaçların gerçekleştirilmesi devletler açısından zorlaşabilmektedir. Vergi gelirlerinin yönetimi genel olarak merkezi idare tarafından yürütülmekle birlikte bazı devletlerde vergi gelirin yönetim yetkisi yerel idarelere devredilebilmektedir. Vergi gelirleri yönetiminin yerel idarelere devredilmesinde siyasi, tarihi ve ekonomik nedenler yer almaktadır. Yerel idarelere devredilen vergi gelirlerinin yönetim yetkisi yerel vergileme kavramını ortaya çıkarmaktadır. Yerel vergileme ile yerel idarelere vergi gelirlerinin yönetiminde karar alma hakkı verilmektedir. Bu çalışmada yerel idarelere verilen vergilendirme yetkisi kapsamında yerel vergilemeye ilişkin yaklaşımlar ele alınmaya çalışılmıştır. Yerel vergileme ile birlikte yerel idareler bazı avantajlara sahip olabilirken aynı zamanda bazı dezavantajlar da ortaya çıkabilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yerelleşme, Yerel Vergileme, Mali Özerklik

¹ Bu makale, "Çeşitli Ülke Mevzuatlarında Emlak Vergisi: Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri" adlı doktora tezinden üretilmiştir.

Local Taxation

*

Abstract

Taxation is the financial obligation imposed on persons depending on the sovereignty power to provide income for the purpose of realizing public services. States want to obtain tax revenues for the purpose of public services. Tax revenues can be financed by the management of tax revenues. The effective management of tax revenues is of great importance for the realization of financial, economic and social objectives of states. The realization of these objectives in the management of ineffective tax revenues may be difficult for the states. While the management of tax revenues is generally carried out by the central administration, the administration authority of tax income in some states can be transferred to local administrations. Political, historical and economic reasons are included in the transfer of tax revenues management to local administrations. The authority of management of tax revenues transferred to local administrations reveals the concept of local taxation. With local taxation, local administrations are given the right to take decisions in the management of tax revenues. In this study, local taxation approaches have been tried to be considered within the scope of taxation authority given to local administrations. With local taxation, local administrations may have some advantages, while at the same time some disadvantages may arise.

Keywords: *Localization, Local Taxation, Financial Autonomy*

Giriş

Devletler sunacakları kamu hizmetlerinin karşılanması amacıyla gelir elde etmek zorundadırlar. Devletlerin elde ettikleri en önemli gelir kaynağı vergilerdir. Vergi gelirlerinin kamu harcamalarını finanse edebilmesi etkin bir şekilde vergi gelirlerinin yönetilmesine bağlıdır.

Devletlerin vergi gelirlerinin yönetimi uygulanmasında birçok etken bulunmaktadır. Devletlerin tarihi, kültürel, ekonomik yapıları vergi gelirlerinin yönetimini etkileyen unsurların başında gelmektedir. Ayrıca devletlerin yönetim şekilleri de vergi gelirlerinin yönetimde etkin unsurlardan biridir. Vergi gelirlerini yönetme usulleri bu unsurlara bağlı olarak belirlenebilmektedir. Vergi gelirlerinin yönetimi genel olarak merkezi idare tarafından yürütülmekle birlikte bazı devletlerde vergi gelirinin yönetim yetkisi yerel idarelere devredilebilmektedir.

Vergi gelirlerinin yönetimde vergilendirme yetkisine sahip olan devletin karar ve yetki verme anlamında söz sahibi olduğu açıktır. Devletlerin egemenlik sınırları içerisinde bazı vergi gelirlerinin yönetiminin yerel idarelere devri vergilendirme yetkisi devrinin de verildiği anlamına gelebilmektedir. Eğer yerel idarelere devredilen vergilere ilişkin verginin konusu, matrahı ve oranı ile ilgili verilen bir yetki devri söz konusu ise, bu durumda vergilendirme yetkisinin devredildiğinden bahsedilebilmektedir. Böyle bir durumun var olması yerel idarelerin geniş mali özerkliğe sahip olması sonucunu ortaya çıkarır. Ancak yerel idarelere vergi gelirlerinin yönetimde sınırlı yetki verilmesi de söz konusu olabilmektedir. Yerel idarelere vergi gelirlerinin yönetimde yalnızca tarh, tahakkuk ve tahsil yetkisinin verilmesi durumunda sınırlı mali özerklikten bahsedilebilmektedir.

Yerel idarelere bazı vergilere ilişkin vergilendirme yetkisinin devrinin verilmesi, ilgili yerel idarelerin mali özerkliğe sahip olduğunun bir göstergesidir. Ancak yerel idarelere vergilendirme yetkisinin verilmesi neticesinde merkezi idarenin gerçekleştirmekle yükümlü olduğu mali, ekonomik ve sosyal amaçların işleyişinde aksamalara yol açmaması gerekmektedir. Böyle bir olumsuz sonuçların ortaya çıkmaması için vergi gelirlerinin yönetimde yetki dağıtımı oldukça önem arz etmektedir. Örneğin, gelir ve kurumlar vergisi gibi gelirin yeniden dağıtımını ve ekonomik istikrarı sağlayıcı özellikteki vergiler merkezi idareye

bırakılmalıdır. Kaynak dağılımında etkinlik ise hem merkezi idare hem de yerel idareler açısından önemi olan vergilemenin bir fonksiyonudur. Bu fonksiyon ile yerel idareler halka yakın birimler olarak bireylerin yerel tercihlerini en iyi bir şekilde karşılayabilecek olan birimler olarak etkin kaynak tahsisinde bulunabileceklerdir (Sakınç, 2001, s.123; Yakar ve Gündüz, 2014, s.121).

Yerel idarelerin vergilendirme yetkisine sahip olmaları neticesinde, yerel bölgede bulunan bireyleri vergilemeye tabi tutabilmektedirler. Yerel bölgede bulunan bireylerin yerel nitelikteki harcamalara finansal kaynağı yerel vergileme yoluyla sağlabilmektedirler. Yerel vergi, yerel meclisler tarafından kabul edilen, yerel idarenin sınırları ile belirli, yerel bir bütçeye ayrılan ve vergilendirilebilir bir şey nedeniyle ödenen bir vergidir (Tortop, 1984, s.47).

Çalışmada yerel vergilemenin tanım ve kapsamı açıklanmaktadır. Ayrıca çalışmanın konusu açısından önem arz eden; desantralizasyon düşüncesi, AB entegrasyonu ve yerellik ilkesi, Tiebout teorisi: ayağıyla oy verme, özerklik ve yerel vergileme, vergi uyumu ve yerel vergileme, çeşitli vergilerin yerel vergileme açısından durumu gibi konular ele alınmaya çalışılmaktadır.

1. Yerel Vergilemenin Tanımı ve Kapsamı

Kamu hizmetlerinin karşılanması için, geçmişten günümüze kadar genellikle iki tür örgütlenme modelinin varlığı görülmektedir. Bunlardan biri, merkezi yönetim; diğeri ise, yerel yönetim örgütlenme modelidir. Yerleşim birimlerinin, kendi bölge sınırları içerisinde gereksinim duydukları genel ve ortak ihtiyaçları vardır. Bu ihtiyaçları karşılayacak olan merkezi idare, zamanla bazı yetki ve görevleri mahalli idarelere bırakmıştır (Nardaroğlu, 1978, s.19). Devletlerin yönetim anlayışları gereğince merkezi idare ile yerel idareler arasında yetki ve görev paylaşımı ortaya çıkmakla birlikte bu durumun temelinde tarihi, siyasi ve ekonomik nedenler yer almaktadır.

Yerel idareler, genellikle kişisel yararlanma olanağı daha fazla olan yarı kamusal mal ve hizmetler sunmaları söz konusu olabilmektedir (Öncel, 1992, s.66). Yerel bölgede yaşamını devam ettiren bireyler, bu hizmetler sonucunda bir takım fayda elde ederler. Bu hizmetlerin sağlanabilmesi

ve sürdürülebilmesi için yerel yönetimler, mali açıdan birtakım finansman kaynaklarına ihtiyaç duyacaklardır. Elde ettikleri hizmetlerin faydaları neticesinde bireyler, yerel yönetimler tarafından vergi ve harç gibi mali araçlar ile yükümlendirilebilmektedirler. İşte bu gibi mali araç niteliği taşıyan, faydalanma vergileri, yerel yönetimlere bırakılabilmektedir. Böyle bir durumun sonucunda, yerel idari birimlerin bireyleri “müşteri” olarak konumlandırmasına neden olabilmektedir. Müşteri kavramı, modern anlamda yerelleşme açısından önem teşkil etmektedir.

“Yerelleşme” terimi için literatürde genel olarak yapılan tanım; merkezi yönetim birimi yetkisinin yerel idarelere, taşra birimlerine, ya da hükümet dışı örgütlere devridir. Bu yetki devri siyasi ve idari şeklinde olabileceği gibi mali olarak yetki devri de söz konusu olabilmektedir. Bu şekilde, merkezi idareden yerel idarelere mali açıdan yapılacak olan yetki devri, merkezi idarenin maliye politikası uygulamalarında karar verirken, süreçleri ve kurumları dikkate alarak sistematik bir model girişimde bulunması gerekmektedir. Yerelleşmede amaç, devletlerin her bir idari seviyesinde, yerel halkın refahını maksimize etmeye çalışmasıdır (Lockwood, 2005, s.2).

Dünya Bankası yerelleşmeyi; mali, siyasi, idari ve piyasa olarak dört şekle ayırmıştır. Mali, siyasi ve idari yerelleşme, merkezi diareye ait olan yerel yerel idari birimlere devri söz konusudur. Ancak, piyasa yerelleşmesinde merkezi idareye ait olan yetki özel sektör kuruluşlarına devredilmektedir. (Acar ve Kitapçı, 2009, s.87).

Mali yerelleşme, yerel yönetimler tarafından devralınan görev ve sorumlulukların karşılanması için yerel bütçelerin gelir kısmının yerelleştirilmesi olarak tanımlanabilir. Burada en önemli mali kaynak, vergiler olarak görülmektedir (Litvack ve Seddon, 1999, s.3).

Yerelleşme ile birlikte yerel idareler, mali özerkliği sağlama hususunda önemli aşama gerçekleştirmiş olurlar. Her ne kadar yerelleşme ile birlikte idareler, mali olarak özerk konuma gelseler dahi, yine de merkezi hükümetler, kentsel hizmetlerin finansmanının önemli bir kısmını karşılayabilmektedirler. Yerelleşme ile birlikte kendilerine devredilen kaynakları etkin bir şekilde kullanamayan yerel idareler, beklenilenden daha az gelir toplamaları durumu ortaya çıkabilir. Bu duruma örnek olarak, Macaristan, Brezilya ve Kolombiya gibi birçok ülkede, yerel

idarelerin yetkileri dâhilinde konulan yerel vergi ve harçlar, etkinlik konusunda büyük ölçüde başarısız olmuşlardır (Avcı, 1999, s.21).

Vergilerin yerelleştirilmesinde, bölge halkının ödedikleri vergiler ile sağladıkları hizmet ile ilgili yakın bir ilişki söz konusudur. Ayrıca, yerel idarelerin gelirlerinin yeterli düzeye erişmesi, onların gerçek özerkliklerine kavuşmalarının bir göstergesidir (Tortop, 1984, s.47).

Yerel vergi, yerel meclisler tarafından kabul edilen, yerel idarenin sınırları ile belirli, yerel bir bütçeye ayrılan ve vergilendirilebilir bir şey nedeniyle ödenen bir vergidir. Yerel idarelerin yetkileri, ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Bazı ülkelerde bu yetki az, bazı ülkelerde ise çok olabilmektedir. Bazı ülkelerde yerel idareler sadece, yerel vergi gelirlerini tahsil etme yetkisine sahipken, bazı ülkelerde ise merkezi idare tarafından, yerel meclislere tanınan yetkiler sonucunda, vergi matrahlarını ve oranları belirleyerek vergi geliri elde edebilirler (Tortop, 1984, s.47).

Vergi türleri açısından, bazı vergiler merkezi idare tarafından yürütülmesi gerekli olabilmektedir. Mesela, gelir vergisi, masraf vergisi gibi vergiler, genel olarak devlet tarafından alınır. Bu tür vergiler, verimli ve gelişebilir sentetik vergilerdir ve makro ekonomik politikalarda iyi bir müdahale aracıdır. Ayrıca bu tür vergilerin yerelleştirilmesi de, vergide eşitlik ilkesini bozacağından, genellikle merkezi yönetim tarafından yürütülür. Ulusal düzeyde vergilendirme yetkisi, egemenlik gücünü elinde bulunduran devlete ait olduğundan ve devletlerin ekonomik ve sosyal problemlerin çözümlenmesi ve artan kamu hizmetlerinin karşılanması amacıyla, bu tür vergilerin merkezi idare tarafından yerel idarelere bırakılması çok fazla tercih edilmemiştir (Tortop, 1984, s.47).

Sadece tek bir ekonomik faaliyetten veya bir maldan alınan vergiler, analitik vergilerdir. Bu tür vergiler; emlaktan ve motorlu taşıt üzerinden alınan vb. vergilerdir. Ayrıca tarifeleri nispi ve sabit olduğundan, kolay lokalize edilebilir. Vergilendirilecek olan konu, yıldan yıla çabucak geliştirilemeyen bir gelire sahiptir (Tortop, 1984, s.47). Bu sebepler, analitik vergilerin daha çok yerel idareler tarafından yürütülmesi gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.

2. Desantralizasyon Düşüncesi

Desantralizasyonun genel olarak bilinen tanımı, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki, görev ve kaynak aktarımıdır. Desantralizasyon, merkezi yönetimin elindeki bazı yönetsel yetkilerin bir kısmını yerel idarelere, yarı özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve yönetimin dışındaki diğer örgütlere aktarılmasıdır (Eryılmaz, 1997, s.123). Dolayısıyla desantralizasyon ile birlikte merkezi idarenin payının küçültülerek, yerel idarelere devredilecek görev, yetki sonucunda hizmetlerin etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır.

Desantralizasyonu gerektiren sebepler şu şekilde özetlenebilir (Eryılmaz, 1997, s.124):

- a) Merkezi idarenin iş yükünün artması ve yürüttüğü fonksiyonların kompleks hale gelmesi.
- b) Hizmetlerde etkinliği sağlamak için alt kademelere bilgi akışının ve sorumluluk paylaşımının gerekliliği.
- c) Oy süreci gereği, baskı gruplarının siyasi partilerin mali özerklik politikalarını desteklemeleri.
- d) Genel politikaların yerel şartlara göre belirlenmesi gerekliliği.

Merkezi olmayan yapı, devletin verimlilik ve etkinlik artışında, yerel halkın çıkarlarının temsilinde merkezi yapıya göre avantaj sağlayabilir. Eyaletler, kentler ve öteki yerleşim birimleri arasındaki rekabet, uygulanacak olan politika ve programların daha etkin olmasını teşvik edebilir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken üç sorun vardır (Aktan vd., 2012, s.6):

1. Bölgeler arasındaki mali, sosyal ve ekonomik farklar eşitlik açısından genişleyebilir. Böyle bir sorun, bölgede yaşayan bireylerin diğer bölgelere göç etmesini sağlayabilir.
2. Merkezin en önemli hedeflerinden biri ekonomik istikrarı sağlamaktır. Ancak, yerel idarelerin mali olarak kendi kendilerine yeterli olamaması merkezden yardım almalarına neden olabilir ve böyle bir durumda ülkeleri makroekonomik yönden istikrarsızlığa itebilir.
3. Yerel idarelerin çıkar gruplarının etkisi altında kalmaları ve bunun sonucunda devletin kaynaklarının ve yetkilerinin kötüye kullanılması.

3. AB Entegrasyonu Ve Yerellik İlkesi (Subsidiarite)

Küreselleşme ile birlikte, sosyal, siyasal, kültürel ve ekonomik olarak değişimin yaşandığı mekânlar, kentler ve kent merkezleri olmaktadır. Küreselleşmenin empoze ettiği kentsel eğilim tek tipleşmedir. Kentleşmenin tek tipleşme şeklinde yeniden yapılanması, kentleri uluslararası rekabet içerisindeki konumlarını güçlendirebilmektedir. Bu durum yabancı yatırımcıyı küreselleşme ile birlikte rekabet ortamına hazır olan kentlere çekebilmek hedefini ortaya çıkarabilmektedir. (Toksöz, vd., 2009, s.15).

Küreselleşme süreci ile birlikte yerel mal ve hizmetler için, vergilerin karşılığı esasına göre üretim yapılması ve bedelinin ise vergi ve harçlar gibi mali yükümlülükler konularak alınması söz konusudur. Burada amaç, yerel bölgelerde yaşayan bireyleri müşteri konumuna geçirmek ve bu şekilde yerel sosyal refahı artırmaktır. Yerel idareler, aracısız ticari ilişkiler kurarak ve yetki alanları dâhilinde elinde mevcut olan rantları kullanma, elde etme ve karlılık sağlamada bayındırlık, ulaşım vb. alanları aktif bir şekilde kullanarak, gelir potansiyelini artırma yoluna gitmektedir (Falay, 2010, s. 3). 1992 Maastricht Antlaşması bağlamında AB üyesi veya aday ülke statüsündeki ülkelerde yerellik ilkesi ön plana çıkarılmıştır. Yerellik ilkesinin dayanağı, bireylere yakın idarelerce kararların alınmasıdır. Bu kapsamda yerellik ilkesi Avrupa Birliği'nin temel ilkelerinden biri olmuştur. Daha önce Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen 1988 tarihli "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" AB ülkeleri için özerklik kapsamında temel sayılan bir şartname olmuştur (Toksöz vd., 2009, s.24).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi özerklik bakımından geniş yetkiler getirdiğinden önem arz eden derecede etkisi olan bir uluslararası belge statüsünde yer edinmiştir. Bu şartname, AB kurumsallaşmasına ve yerinden yönetim sistemlerinin yapılanmasına katkı sağlamıştır. Özerklik şartını kabul eden çoğu Avrupa ülkesi yasal düzenlemeleri de sağlayarak, bu kapsamda kamu yönetimi ve yerel yönetim reformları yapmaya başlamışlardır (Toksöz vd., 2009, s.24).

Avrupa Yerel Özerklik Şartnamesinde genel olarak, merkezi idarenin yerel idareler üzerindeki denetimin azaltılması ve kendilerine görevleri ile orantılı finans kaynaklarının sağlanması, yerel yönetim gelir kaynaklarının yerel yönetimlerin lehine ve merkeze olan bağımlılıklarının azaltılacak şekilde artırılması gibi hususlar belirtilmiştir.

4. TIEBOUT Teorisi: Ayağıyla Oy Verme

Tiebout'un ortaya koyduğu modelde, yerel kamu mallarının birey tercihlerine göre üretimi söz konusu olduğundan, yapılan harcamaların bireylere yansıtılması, yerel idarelerin merkez idareye göre daha etkin olduğu varsayılmaktadır. Bireylerin beklemedikleri mali olanakları sunan yerel idarelere, bireyler kendi seçimleri ile oy vererek kamu tüketimi tercihlerini belirlemede fırsat olanağı yaratılmaktadır (Tiebout, 1956, s.416). Buna göre, yerel birimler kamu hizmetlerinin bedelini yerel bölgelerde yaşayan bireylere yüklemesi halinde, bireyler de kendi özel tercihlerine uygun yeri seçme hakkına sahip olacaktır (Musgrave R., ve Musgrave P., 2007, s.453). Bireyler de kendi çıkarları doğrultusunda hareket eder ve karar vericiler için pareto etkinliğine yol açar. Ayrıca üretici birimler arasında rekabetin olması, birimlerin daha düşük maliyetle mal ve hizmet üretmelerine sebep olmaktadır (Stiglitz, 1999, s.735).

Tiebout, bireylerin ayaklarıyla gidip oy verebileceklerini ileri sürmüştür. Yani bireyler tercihlerini tıpkı özel mallarda olduğu gibi yerel yönetimler konusunda da istenilen kamu mallarına yönelik açıklayabilmektedirler. Böylece verilen hizmet ve alınan vergiler açısından idareler arasındaki rekabet, verimliliği arttıracaktır. Önemli olan bireylerin ihtiyaçlarını en iyi biçimde karşılamaktır. Aksi halde bölgeler arası hizmet ve vergilendirme farklılıkları dolayısıyla bireyler başka bölgeye göç edebileceklerdir. Yani idari birimler bireylerin tercihlerine uygun bir şekilde vergi ve harcama bileşimleri belirlemelidirler (Stiglitz, 1994, s.790).

Tiebout hipotezine göre vergi rekabetini savunanlar, bölgelerarası farklı vergi oranlarının olması, mükelleflere yerleşim yerini bu kritere göre belirlemelerine sebep olduğu görüşünde birleşmişlerdir. Dolayısıyla bu hipotezi savunanlar, yerel idari birimlerin bireylerin istek ve ihtiyaçlarını dikkate alarak daha iyi hizmet sunma koşullarının ortaya çıkacağını düşünmektedirler (Öz ve Yaraşır, 2009, s.451). Yerel idari birimler mobil konumda olan bireylere, düşük vergi oranları ile mali yükü azaltacak düzenlemeler sağlayabilmektedir. Bu şekilde yerel idari birimler optimum büyüklüğe ulaşip etkin hizmet sunumu gerçekleştirebileceklerdir. Bireyler ise, kendi tercihlerine uygun olan bölgeleri seçerek vergi ve hizmet yönünden avantajlı olan bölgelere göç edeceklerdir.

Bu modelin işlemesi için gerekli olan varsayımlar şunlardır (Backhaus ve Wagner, 2004, s.451):

- Bireyler tam bir hareket serbestisine sahip olmalıdır.
- Bireyler her bir yerel birimdeki kamu hizmetleri ve vergiler hakkında tam bilgi sahibi olmalıdır. Hizmet ve vergi düzeylerindeki farklılıklar bireylere tercih sunma fırsatı vermektedir.
- Bireylerin tercih edebileceği topluluk alanlarında, yeterli sayıda yerel idare olmalıdır.
- Bireyler için önemli olan elde edecekleri kazançlardır. Onları çalışma ve yaşama alanları için diğer idari birimlerin yetki farklılıkları etkilemez.
- Kamu hizmetlerinin finansmanı standart bir vergi (örneğin emlak vergisi) ile finanse edilmelidir (vergi oranları farklılık gösterebilir).
- Yerel idare birimlerinin faaliyetleri, diğer idari birimler için dışsalılık yaratmamalıdır.

Fakat bu varsayımların aksine, bölgeler arasında yaşayan toplulukların refah dağılımındaki eşitsizlikleri kabul edilemez bir şekilde büyük olabilir (Stiglitz, 1999, s.736).

5. Özerklik ve Yerel Vergileme

Yerel özerklik, yerel birimlerin yerel işleri ve görevleri nedeniyle merkezi yönetim müdahalesi olmaksızın kendi organlarıyla yönetme kapasitesidir. Yerel özerklik, sunulacak hizmetlerin ve salınacak verginin yönetimini yerel idareler açısından yasal hale getiren bir kavramdır (Koyuncu, 2000, s.2). Ayrıca Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesinde, yerel özerklik kavramı, yerel idarelere kanunla tanımlanan yetki kapsamında, kamusal hizmetlerin yerel bireylerin çıkarları doğrultusunda düzenlemesi ve yönetilmesi kapsamında imkan tanınmasıdır.

Yerel özerklik kavramının siyasi, idari ve mali olmak üzere üç boyutunun olduğu bilinmektedir. Çalışmanın konusu itibarıyla yerel vergileme açısından "mali özerklik" kavramını daha önem arz etmektedir. Bu açıdan mali özerklik, yerel yönetimlerin kendilerine yerine getirmeleri için verilen görev ve sorumlulukların merkezden bağımsız olarak yerine

getirilmesini, merkezden ayrı mal varlığına ve gelir kaynağına sahip olmasını, ayrıca yasal sınırlar dâhilinde harcama yapabilmesini öngörür.

Mali özerklik ile birlikte, yerel yönetim hizmetleri yerel ihtiyaçlara uygun olarak belirleneceğinden, yerel bölgelerde yaşayan bireyler kendilerine daha iyi hizmet sunabilecek bölgelere yerleşip ekonomik faaliyetini devam ettirmek isteyebileceklerdir. Bu sistem içerisinde yerel yönetimler, birbirleriyle ve merkezi yönetim ile etkin hizmet sunumu rekabetine girebileceklerdir. Ortaya çıkan bu rekabet, kaynakların daha etkin dağılımını sağlayabilecek ve toplum refahını artırabilecektir (Ulusoy ve Aydemir, 2009, s.265).

Mali özerkliği sadece vergiler ifade etmemektedir. Yerel idarelerin kendilerine kaynak yaratabilme ve borçlanabilme şartları da mali özerklik açısından önem arz etmektedir. Aksi halde yerel idarelerin kamu hizmetlerini karşılayabilmesi için, merkezi idare tarafından sağlanan bağış ve yardımlara ihtiyaç duyacakları açıktır.

Yerel idarelerin, görevlerini özerk bir şekilde, ekonominin gereklerine uygun olarak yerine getirebilmeleri için (Avcı, 1999, s.33);

- Yerellik (subsidiarite) ilkesine uyulması, yerel idarelerin kendi alacakları karar ve hizmetleri belirleme yetkisine sahip olmaları,
- Yerel idarelerin yeterli, optimum büyüklüğü sağlayacak bir yönetme gücüne kavuşturulması, yönetim biriminin oluşturulmasında belirlenmiş optimum nüfus kriterinin bulunması,
- Tüm yerel idarelere verilen görevleri, kendi belirleyecekleri usul ve araçlarla, yerine getirme özgürlüğüne sahip olmaları gerekir.

OECD Mali İşler Vergi İstatistik Komitesinin ve Vergi Politikası Analizi Çalışma Grubunun hazırladığı çalışmada, idareler arası vergi dağılımında farklı sınıflandırmalar yaparak, yerel yönetimlerin kendi vergi matrah ve oranlarını belirleme dereceleri alt kategorilere ayrılmıştır (OECD, 1999, s.10). Bunlar;

- a- Vergi oranı ve matrahını belirlemesi,
 - b- Sadece vergi oranını belirlemesi,
 - c- Sadece vergi matrahını belirlemesi,
 - d- Vergi paylaşımı düzenlemelerinde;
- d.1-Gelir bölüşümünün yerel yönetimlerce yapılması
d.2-Gelir bölüşümünde yerel yönetimin onayının alınması,

d.3-Gelir bölüşümünün yasal düzenleme ile, değişikliklerin merkezi yönetimce yapılması,

d.4- Gelir bölüşümünün bütçe sürecinin bir parçası olarak merkezi yönetimce yapılması,

e- Vergi oranı ve matrahının merkezi yönetim tarafından yapılması,

Yukarıda, ilk kriterden son kritere doğru ilerledikçe, yerel vergilemeden uzaklaşıldığı ve vergi özerkliğinin ortadan kalktığı görülmektedir.

6. Vergi Uyumu Ve Yerel Vergileme

Vergi uyumu, mükelleflerin vergi ile ilgili, yasada mevcut olan hükümler çerçevesinde gerekli olan yükümlülüklerini ve vergi borcunu zamanında yerine getirmesidir. Vergi uyumsuzluğu ise vergiyi ödemede geciktirme, ödeyememe, ödememe veya fazla ödeme gibi durumların söz konusu olmasındır.

Vergilerin karşılıksız olduğu genel olarak vergi tanımlarında mevcuttur. Aslında vergi, kamu hizmetlerinin karşılığı olarak da görülebilmektedir. Diğer bir deyişle vergi bireyler için sunulan toplumsal hizmetlerin karşılığında alınan parasal bir değerdir. Bireylerin aldıkları hizmetler, katlanılan maliyetten daha az olursa, bu mali yüke katlanmaktan vazgeçilebilir. Vergi uyumunu sağlanması açısından ödenen vergiler ile verilen hizmetler arasında bir denge sağlanması gerekmektedir.

İdarelerin hizmet sunumlarının etkinliği, halkın bilinçlenmesi, kamuoyu denetiminin sağlanması gibi hususlar vergi uyumu açısından önemlidir. Bu gibi şartları etkin bir şekilde sağlayacak olan idare halka daha yakın hizmet birimi yerel yönetimlerdir. Çünkü gerek üretim tekniği açısından gerekse de toplu yaşamın getirdiği sorunlara çözüm aşamasındaki etkinliği açısından, yerel yönetimlerin merkezi yönetimlere oranla avantajlı oldukları söylenebilir. Ayrıca yerel idareler, hizmet talebi ile arzı noktasında, hizmet paylaşımını yükümlülere daha kolay aktarma imkânına sahiptirler (İpek, 2010, s.47). Bunun sonucu olarak bireylerin, yerel vergileri, elde edilen hizmetlerin faydasının bir karşılığı olarak görmesini sağlayacaktır. Nitekim, James Alm vd.'nin yaptığı ortak çalışma'da, yükümlülerin faydalandıkları kamusal hizmetlerin ödedikleri vergilerle

karşılındığını düşünüyorsa vergi uyum düzeyi arttığı tespit edilmiştir (Alm vd., 1992, s.111).

Vergi uyumu ile ilgili olarak iki yaklaşım söz konusudur. İlki Allingham ve Sandmo tarafından ortaya çıkarılan “Rasyonel Tercih Yaklaşımı”dır. Rasyonel tercih yaklaşımına göre vergi uyumu; vergi denetimi, cezaların caydırıcı gücü, yakalanma riskinin büyüklüğü ve ekonomik faktörlerden etkilenmektedir. Bu yaklaşıma eleştiri olarak ortaya çıkan “Ahlaki Duygular Yaklaşımı’na göre ise vergi uyumu, sadece ekonomik faktörlerden değil, sosyal, siyasi, hukuki, kültürel ve özellikle de psikolojik birçok faktörden etkilenmektedir (Aktan, 2012, s.15-16).

Torgler ve diğerlerinin (2003) yaptıkları analizde İsviçre’de, vergi uyumu ile vergi ahlakını, yerel özerklik bağlamında incelemiştirler. Yapılan çalışmada karar verici idareler, vergi ahlakını artırmak ve kayıt dışı ekonomiyi azaltmak için çeşitli stratejiler uygulamışlardır. Yapılan çalışma sonucunda, yerel mali özerklik ile vergi ahlakı açısından pozitif bir ilişkinin olduğu tespit edilmiştir (Torgler vd., 2009, s.1).

7. Çeşitli Vergilerin Yerel Vergileme Açısından Durumu

Yerel idareler, kendilerine bırakılan bazı vergilerin yönetimini ve/veya tahsilâtını yürütme hakkına sahiptirler. Yerel nitelik taşıyan böyle vergiler² çoğunlukta olmakla birlikte, ayrıca bazı ülkelerde yerel bölgelerde, gelir vergisi alınması gibi farklı uygulamalar da görülebilmektedir (Çetinkaya, 2011, s.71).

Yerel yönetimler, harcamaları karşılamak için mali kaynaklara ihtiyaç duyduğu daha önce bahsedilmişti. Bu mali kaynakların en önemli kısmını teşkil eden gelir türü vergilerdir. Ayrıca merkezi idarenin gönderdiği yardımlar özerklik konusunda mali bağlayıcılığa neden olmaktadır. Bu sebeple yerel yönetimler, yerel nitelikleri vergileri tercih etmektedirler.

Yerel vergiler bazı koşullara uygun olmalıdır (Tortop, 1996, s.50):

- Yerel bütçe ihtiyaçlarını karşılamalıdır.
- Olumsuz dışsallıkları içselleştirecek bir mali çözüm çerçevesinde vergilendirme yapılmalıdır.

² Bölgesel özellikleri ağır basan vergiler. Örn: Emlak Vergisi, Motorlu Taşıtlar Vergisi gibi.

- Vergi mükellefleri ödedikleri vergiler hakkında bilgi sahibi olmalıdırlar.
- Bu tür vergilerin ekonomik büyümeye katkısı olmalı.
- Halk ve teşebbüslerden alınan vergiler arasında denge olması gerekmektedir.
- Yerel idareler, vergiler üzerinde adaletli vergi yükü sağlamaya çalışmalıdır.

7.1. Gelir Vergisi

Gelir vergisi vergi matrahı bakımından herhangi bir bölgeye bağlı olmadan elde edilebilmesi nedeniyle yerel yönetimler tarafından genellikle uygulanan bir vergi değildir. Ayrıca gerek makro politikalar gerekse de verginin idari etkinliği bakımından gelir vergisi merkezi idare gelirleri arasında yer alması daha uygun olabilir. Ancak, yerel yönetimler tarafından alınan gelir vergisi uygulamaları da söz konusudur. Örneğin, ABD’de eyaletlerin vergileme yetkilerinin sınırsız olması, eyaletlerde ise yerel idarelere de geniş vergilendirme yetkileri verilmiş olması neticesinde, bazı eyaletlerde yerel idareler gelir vergisi kazancı elde etmişlerdir (Ulusoy ve Aydemir, 2009, s.134).

Bireylerin, ikamet ettiği bölge ile gelir elde edilen bölge farklı olabilir. Yerel idarelerin vergi yönetimine sahip olmaları neticesinde, bazı yerel idareler vergi oranlarını artırabilmektedir. Böyle bir durumda vergi konusu faaliyetleri itibarıyla artışa uğramış vergi oranları neticesinde bireyler vergi yükünün düşmesini sağlayacak farklı bölgelere faaliyetlerini taşıyabilmektedir. Bu şekilde yerel idareler vergi potansiyelini yakalamakta güçlük çekebilmektedir. Dolayısıyla yerel idarelerin gelirlerinde hem miktar hem de istikrar bakımından olumsuz sonuçların ortaya çıkabilmesi söz konusu olabilmektedir (Nacar, 2005, s.165).

7.2. Genel Satış Vergisi

Yerel idareler tarafından, tüketilen veya hizmetleri görülen işlemlerden dolayı vergilendirme söz konusu olabilir. Bunlar içerisinde alkollü içkilerden, sinema, tiyatro, at yarışı gibi bir kısım eğlence yerlerinden tahsil edilenler bu vergi geliri türünün en önemli kısmını teşkil eder. Ayrıca

elektrik, akaryakıt, gibi enerji maddelerinden de yerel idareler yaygın olarak özel satış vergisi tahsil etmektedir (Öncel, 1992, s.85).

Bu vergiler genel tüketim vergileri gibi tüm mal ve hizmetlerden değil, sınırlı mal ve hizmetlerden alınmakta ve uygulamada genel tüketim vergilerine göre eski zamanlara dayanmaktadır. Ancak günümüzde genel tüketim vergilerinin dolaylı vergiler kategorisinde ağırlığı daha fazladır (Falay, 2009, s.72).

Satış vergileri, genellikle objektif nitelik taşıdığından, vergilemede adalet ilkesine uygunluk bakımından zayıf vergi türü olmasına rağmen, yerel idare gelirleri açısından vergi hâsılatının artmasına katkı sağlayabilmektedir. Bu nedenle satış vergileri yerel yönetimlerin gelirlerinin artmasına imkan sağlayabilmektedir (Nacar, Naklen, 2005, s.166).

7.3. İşletme Vergileri

İşletmelerin sermayeleri ve yıllık satışları üzerinden alınan bu vergi, vergi idaresi tarafından belirlenmekte, vergilendirme belediye meclisi kararıyla olmaktadır (Şataf, 2005, s.64). Verginin tahsili yine belediye tarafından yapılmaktadır. Yerel idarelerin işletmeler üzerinde koyduğu vergiler yoğun olarak 2008-2009 yıllarına kadar kullanılmaktaydı³.

İşletme vergisinde yerel yönetimlerin sunmuş oldukları hizmet karşılığında alınan bir bedeldir. Yani bu vergi, faydalanma esasına dayanmaktadır.

Gelir vergisi ile işletme vergisinin aynı anda uygulanması ise çifte vergilendirme sorununu ortaya çıkarabilir. Böyle bir sorun olduğunda, gelir vergisinden işletme vergisini düşürerek, bu sorunu ortadan kaldırmak mümkündür (Çetinkaya, 2011, s.72).

7.4. Motorlu Taşıtlar Vergisi

Servet üzerinden alınan bir vergi olan motorlu taşıtlar vergisi için ülkelerin farklı uygulamaları söz konusu olabilmektedir. Bu tür vergilerin

³ Fransa'da işletme vergisi, Macaristan'da yerel işletme vergisi ve İtalya'da üretken faaliyetler üzerine konulan işletme vergisi kullanılmıştır.

gelirleri, birçok ülke için merkezi idare gelirleri dâhilinde iken bazı ülkeler de ise mahalli idarelere aittir.

Yerel idareler bölge dâhilinde motorlu taşıtlar için önemli hizmetler sunmaktadırlar. Bu hizmetler genel olarak, şehir içi trafik, coğrafi ve kent bilgi sistemleri gibi hizmetlerdir (Belediye Kanunu m.14). Motorlu taşıt sahipleri, söz konusu belediye hizmetlerinden önemli ölçüde yararlanabilmektedirler (Demirbaş ve Çetinkaya, 2010, s.125). Bu sebepten dolayı, faydalanma ölçütü çerçevesinde mükellefler bu hizmete karşılık ödeyecekleri vergi bedeli, motorlu taşıtlar vergisi olabilmektedir.

Motorlu araç sayısı her geçen gün artmaktadır. Motorlu araç sayısının fazla olması nedeniyle elde edilecek gelirin yerel idarelere kalması mali özerklik anlamında önemi oldukça büyük olacaktır. Ayrıca motorlu araçların çevreye verdikleri zararın vergileme yoluyla negatif dışsallığın içselleştirilebilmesi de mümkündür. Diğer bir deyişle, motorlu araçlar en fazla buldukları bölge itibariyle çevreye zarar verebilmekte ve yerel idareler tarafından alınan motorlu araçlar vergisi ile ortaya çıkan negatif dışsallığın maliyetini mükelleflere yansıtılabilmesi mümkün hale getirilebilmektedir (Demirbaş ve Çetinkaya, 2010, s.125).

Motorlu araçların çevre kirliliğine sebep olmaları nedeniyle, yerel idareler tarafından konulabilecek vergiler aracılığıyla, ortaya çıkarılan olumsuz dışsallıklar içselleştirilebilir. Yani motorlu araç sahipleri, kullandıkları bölgeye ait çevresel zararlarından dolayı, motorlu taşıtları için yerel idarelere ödeme yapma yükümlülüğü ortaya çıkacaktır. Yani buradan sonuçla, çevresel kirliliğin maliyeti kirletene ödetilebilmektedir. Ayrıca, yerel hizmetlerden faydalanan araç sahiplerinin ödedikleri vergiler, hizmetleri sunan yerel idarelere kalmaktadır.

7.5. Yararlanma Vergileri (Harç ve Benzeri Mali Yükümlülükler)

Harç ve benzeri yükümlülükler “yararlanma vergileri” olarak da bilinmektedir. Bunların vergiye benzer yönü, zorunlu olmalarından kaynaklanmaktadır. Belirli bir hizmet karşılığı olması da vergiden ayrı olarak nitelendirilmesini sağlamaktadır. Resim, harç vb. nitelikteki mali yükümlülükler, yerel idarelerin sağladıkları vergi niteliğindeki gelirlere örnek olarak verilebilir.

Mahalli idarelerin sunduğu bazı hizmetlerin yararları bölünebilir niteliktedir. Bu hizmetlerin maliyetinin en azından bir kısmının yararlananlardan alınması daha adil olacaktır. Harçlara konu olan hizmetler kişilere bazı özel faydalar sağlamakla birlikte görülen hizmette asıl amaç kamu hizmetidir. Harçlar ya mahalli idarenin tekelindeki bir hizmetten yararlanma karşılığında ya da mahalli idarenin yaptığı bazı idari denetleme ve ölçme hizmetleri karşılığında alınmaktadır (Avcı, 1999, s.64).

7.6. Emlak Vergisi

Emlak vergisinin uygulanma şekli ülkelerin sosyo-kültürel, ekonomik, tarihi ve idari yapısına göre değişmekle birlikte, verginin tahsilatı genellikle yerel idareler tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu durumda emlak vergisi, yerel nitelikli bir vergi olarak tanımlanabilmektedir.

Emlak vergisi, gerçek veya tüzel kişilerin mülkiyetinde bulunan bina ve arazi üzerinden alınan, özel nitelikli, dolaysız ve objektif bir servet vergisidir. Vergi matrahının sabit olması ve matrahı temsil eden taşınmazın yerel bölge sınırları içinde kalması yerel yönetim vergisi olması için gerekli unsurlardan biridir. Çünkü yerel idarenin kendi bölgesi içerisindeki bir taşınmazı tespit etmesi ve denetimi sağlayabilmesi oldukça kolaydır (Nadaroğlu, 2001, s.82).

Emlak vergisi, sanayileşme süreci başlamadan önce, verginin konusuna dahil olan bina ve arazinin vergi tekniği açısından kavranmasındaki kolaylık nedeniyle en önemli gelir kaynaklarından biri olmuştur. Emlak vergisi, sanayileşme döneminden sonra yeni gelir kaynaklarının ortaya çıkması ile birlikte günümüzde önemini yitiren objektif bir vergi durumuna gelmiştir (Turhan, 1998, s.183).

Emlak vergisinin en önemli özelliklerinden biri, yerel yönetimlere etkin kaynak tahsisinde bulunma olanağı sağlayabilmesidir. Örneğin, herhangi bir bölgeye yapılacak olan hizmetin emlak değerine katkısı olduğunda, ister bu hizmet mülk sahibine sunulsun isterse de mülkün değerine katkı yapılsın, mutlaka bu hizmetlerden yararlananlarca finanse edilecektir (Nacar, 2005, s.167). Böylece yerel idareler, sunulan hizmetlerin bedelini mülk sahiplerine ödeterek, etkin kaynak tahsisini sağlama olanağı yakalamış olabileceklerdir.

Sonuç

Kent yaşamının önem kazanmasıyla birlikte yerel idarelerin görevleri artmış ve bunun sonucunda gelir ihtiyaçları ortaya çıkmıştır. Bu gelişmeye bağlı olarak yerel idareler açısından gelir kaynaklarını artırıcı düzenlemeler ön plana çıkmaya başlamıştır. Dolayısıyla yerel idarelerin görev paylaşımına ek olarak gelir paylaşımları da önem kazanmıştır (Öz, 2012, s.64).

Yerel idarelerin en önemli finans kaynağı konumunda olan vergi gelirleri yer almaktadır. Ancak yerel idarelerin vergi gelirlerine ilişkin yetki verilmesi ülkeler açısından farklı uygulamaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bazı devletlerde vergilendirme yetkisi yerel idarelere verilirken bazı devletler de ise vergilendirme yetkisi merkezi idareye ait olmakla birlikte vergi gelirlerinden pay verilmesi şeklinde uygulamalar görülmektedir. Devletlerin örgütlenme biçimlerine göre federal devletlerde genellikle vergilendirme yetkisi yerel idarelere verilmekteyken, merkezi yönetimi yoğun bir şekilde olan devletler de ise vergilendirme yetkisi merkezi idareler de yer almaktadır.

Bu çalışmanın içerik kısmında genel olarak yerel idarelerin vergileme yapma gereksinimleri neticesinde ortaya çıkarılan teori, görüş ve uygulamalardan yararlanılmaya çalışılmıştır. Yerel vergilemenin avantaj ve dezavantajlarının değerlendirilmesi ise bu kısımda ele alınmaya çalışılacaktır.

Yerel vergilemenin avantaj ve dezavantajları ülkeden ülkeye farklı olmakla birlikte, yerel vergilerin uygulanması ülkelerin gerek merkezi idarelerinde gerekse yerel idarelerinde farklı etkiler ortaya çıkarabilmektedir. Bu bakımdan yerel vergilemenin uygulanması sonucunda avantaj ve dezavantajlar ortaya çıkabilmektedir. İlk olarak yerel vergilemenin avantajları aşağıdaki maddelerde açıklanmıştır.

- Ademi merkeziyetçi yönetim, topluma daha fazla yaklaşan hizmet sunumu neticesinde yönetim ilkelerinin daha etkin uygulanabilmesi için elverişli ortamı oluşturabilmektedir. Bununla birlikte, iktisadi etkinlik bu yönetim tarzı ile mümkün hale gelebilmektedir (Dulupçu vd., 2014, s.34). Herhangi bir ülkede var olan coğrafi alan büyüklüğü ve nüfus yoğunluğu, yerinden yönetimin önemini ortaya çıkarabilir. Bu nedenle merkezi idare tarafından yerel

idarelere yetki devri ile birlikte yerel idarelerin verginin yönetilmesinde ve hizmetlerin sağlanmasında daha etkin rol oynayabilir (Eryılmaz, 1997, s.123). Ancak, yerel vergilemede maliyeti yüksek ve tahsilatı ölçek ekonomisine konu olan vergilerin yönetimi vergilemede tasarruf ilkesine göre tercih edilmemesi gerekmektedir. (Ebel ve Yılmaz, 2002, s.34; Yakar ve Gündüz, 2014, s.121). Ayrıca, yerel idareler yerel vergileme bakımından hareketli olmayan vergi matrahına yeni sabit vergi matrahına ait olan vergi gelirlerinin yönetiminde bulunmalıdırlar. Bu durum yerel idarelere vergilemede fayda ilkesini gerçekleştirme ve öngörülebilir, istikrarlı gelir kaynağı sağlama olanağını sunabilmektedir. (Güner, 2006, s.64; Akar ve Gündüz, 2014, s.121).

- Yerel idarelerin mali özerklikten uzak merkeze bağlı bir konumda bulunması, merkezi idarenin siyasi etkisine maruz bırakılması ortaya çıkabilmektedir. Merkezi idare ile aynı siyasi görüşe sahip yerel idareler için kaynak aktarımı yoluyla kontrol altında tutabilmektedir. Farklı siyasi görüşe sahip yerel idareler için ise, yetersiz kaynak aktarımları neticesinde kamu hizmetlerinin sunumunda etkinsizlik meydana gelebilmektedir. (Öner, 1997, s.216; Topal, 2004, s.122).
- Yerel idarelerin kendi öz gelirlerinin yeterli seviyede olmaması bütçe tahminlerini gerçekçi bir şekilde gerçekleştirememesine neden olabilmektedir (Arikboğa, 2015, s.13). Yerel idarelerin öz gelirlerini artıran finansman kaynağı olarak yerel vergileme ile birlikte yerel idarelerin daha etkin ve gerçekçi bütçe tahminlerinin yapılmasına olanak sağlayabilmektedir.
- Yerel topluluklara daha yakın olan yerel idareler, bireylerin istek ve ihtiyaçlarını daha kolay bir şekilde karşılayabilirler (Torgler vd., 2009, s.6). Dolayısıyla yerel idareler halkın mal ve hizmetlerle ilgili tercihlerini daha kolay tespit edebilmekte ve sunduğu hizmetleri daha etkin bir şekilde sağlayabilmektedir. Böylece yerel vergilere ilişkin politika oluşturmada bilgi maliyetleri azalır ve kaynak dağılımında etkinlik sağlanır (İpek, Naklen, 2010, s.48).
- Yerel idarelerin yerel şartlara hakim olması vergilemenin yönetiminde üstünlük sağlayabilir. Vergi mükellef kaydının oluşturulması ve tahsilatında kolaylıklar yerel vergileme açısından yerel

idarelerin avantajıdır. Ayrıca mükellef açısından yerel idarenin denetimi daha kolay sağlanabilmektedir. Bu nedenle yerel idareler yerel bölgede bulunan bireylere karşı hesap verme sorumluluğu duyabilir ve şeffaf bir idari yapı ortaya çıkabilir (Topal, 2004, s.125-126).

- Yerel idarelerin halkın tercihlerine göre hizmet sunumu ve vergi politikası oluşturma, heterojen nüfus yapılarına sahip toplulukların idarelerine göre daha mümkündür. Yerel politikacılar ve bürokratların mükellefler ile daha yakın ilişki içinde olabilmeleri de mümkündür. Vergi mükellefleri ile yerel idareler arasındaki bu yakınlık, mükelleflerde güven duygusunun oluşmasına ve böylece vergi uyumunun artmasına sebep olabilir (Torgler vd., 2009, s.6).
- Bireylerin yerel bölgelerden sağladıkları hizmetleri, mali yükümlülüklerin bir karşılığı olarak görebilirler. Eğer yerel vergiler, hizmetlerin sağlandığı bölgede yönetilirse, yerel idarelerin sağladıkları yerel vergi gelirleri ile birlikte, bölgenin kamusal çıkarları doğrultusunda harcanabilir (İpek, 2010, s.49). Bunun sonucunda, yerel vergiler ile birlikte, mükelleflerin vergiye olan direnci azalabilir.
- Merkezi idarenin çıkardığı yasa ve düzenlemeler, yerel halkın tercih ve geleneklerine uymayabilir. Sunulan hizmetler bireylerin tercih ve beğenilerine yaklaştıkça toplam tatmin düzeyinin ve etkinliğin artacağı açıktır. Yönetim biriminin coğrafi alanı büyüdükçe tercihleri birbirilerine daha yakın bir bireyler topluluğunun mevcut olması ihtimali azalır (Avcı, 1999, 38).
- Yerel vergilemenin dezavantajlarını şu şekilde sıralamak mümkündür:
- Yerel idareler vergi yönetimi hususunda merkezi idare kadar etkin sonuçlar alamayabilir. Merkezi idareler geçmişten gelen vergi yönetimleri hususunda gerek nitelikli ve sayıca üstün personel olarak gerekse de vergi alacağının tahsilatı ve denetimi bakımından yerel idarelere göre avantajları söz konusudur. Böyle bir durum, merkezi idarenin vergi yönetiminde yerel idarelere göre daha etkin sonuçlar elde edebileceğini söylemek daha doğru olacaktır. Ayrıca vergi yönetiminin yerel idareler tarafından gerçekleşmesi durumunda farklı uygulamaların ortaya çıkmasına neden

olabilmektedir. Böyle bir durumda mükelleflerin vergiye karşı direnci artıracak vergi kayıplarına neden olabilecektir (Arıkboğa, 2015, s.14). Ancak, yerel idarelerin nitelikli personelinin güçlendirilmesi sağlanabilirse ve vergi alacağında denetim mekanizması etkinleştirilebilirse yerel idareler vergi yönetiminde daha etkin olabilmesinin yolu açılabilir. Yerel idarelere öz gelirlerini artıran vergi gelirinin yönetimi tahsis edilirse mali özerklik anlamında da avantaja sahip olabileceği açıktır. Bunun olumlu sonuçları ise, vergi gelirlerinin tahsilatında, şeffaflığın sağlanmasında, gelirlerin analizi ve tahmininde ve bütçenin hazırlanmasında yerel idarelerin vergi yönetiminde etkinlik ortaya çıkarabilmektedir.

- Yerel idarelere vergi yönetiminin bırakılması durumunda, vergi oranlarının belirlenmesi halinde diğer yerel bölgeler arasında vergi oranları arasında farklılıklar dolayısıyla ortaya çıkacak vergi rekabeti bireylerin daha düşük vergi yükleri olan bölgelere göç edilmesine neden olacaktır (Dulupçu vd., 2014, s.29).
- Vergileme süreci işlemlerini merkezi idare yerel idarelere göre daha etkin yürütebilmektedir. Bunun nedeni olarak, yerel idarelerin seçimle göreve gelen yöneticileri oy kaybı endişesi ile etkinlikten sapabilmeleri gösterilebilir. Yerel idarelerin yöneticileri kendilerine siyasi kazanç sağlayacak eylemlerde bulunmaları, vergilemede etkin kaynak tahsisi işlevini yerine getirmesine engel olacaktır. Bu durumda yerel vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsil süreci etkilenebilmektedir. Yerel idarenin aksine merkezi idare vergilendirme sürecini daha etkin yürütebilmektedir. Merkezi idare vergilendirme sürecini uygularken yerel idareler gibi bireylere daha yakın olmanın dezavantajından etkilenmez. Merkezi idare, vergi alacaklarının tahsil ve takibinde tarafsız uygulamalar ile daha etkin vergilendirme süreci sağlayabilmektedir (Dulupçu vd., 2014, s.46).
- Devletlerin yönetim şekilleri, vergi yükümlülerini iki veya üç alacaklı idare ile karşı karşıya bırakabilir. Vergi alacaklı idarelerin sayısının artması ile birlikte, bu idarelerin yetki alanlarına giren

vergileri değişik zamanlarda ve farklı tekniklerle tarh ve tahsil etmeleri, mükelleflerin vergiye olan uyumlarını azalabilmektedir (Nadaroğlu, 2001, 58).

- Yerel vergileme ölçek ekonomileri nedeniyle vergi yönetimlerinin idari maliyetini arttırabilmektedir. Ayrıca, ülkenin genelinde vergilendirme ile ilgili farklı vergi yönetim uygulamaları ortaya çıkabileceğinden, aynı vergi konusuna sahip olan mükellefler farklı vergi yüküne tabi olabileceklerdir. Bu durum ise aynı vergi konusuna tabi olan ve ağır vergi yüküne maruz kalan mükellefler açısından vergi uyumu sorunu ortaya çıkarabilmektedir (Ulusoy ve Aydemir, 2009, s.267; Topal, 2004, s. 125).
- Yerel idareler, politik risk sebebi ile vergi yükünü düşük tutmak isteyebilirler. Bu durumda gelirlerin azalması, verilen hizmetlerin etkinlik derecesinin düşmesine neden olabilir (Avcı, 1999, s.42; King, 1984, s.24).

EXTENDED ABSTRACT

Local Taxation

*

Taha Emre Çiftçi – İbrahim Organ

Necmettin Erbakan University – Pamukkale University

Tax revenues are the most important financial source of local administrations. However, the granting of authority on the tax revenues of local administrations has led to different practices in terms of countries. In some states, the taxation authority is given to local administrations, while in some states taxation authority belongs to the central administration but there are practices in the form of giving shares from tax revenues.

In the content part of this study, it is tried to benefit from the theories, opinions and practices which are revealed as a result of the taxation requirements of local administrations. The evaluation of the advantages and disadvantages of local taxation is included in the conclusion part.

While the advantages and disadvantages of local taxation differ from country to country, the implementation of local taxes can have different effects in both the central and local administrations of countries. In this respect, advantages and disadvantages may arise as a result of the implementation of local taxation.

The advantages of local taxation can be explained as follows:

- Decentralized management can create a favorable environment for more effective implementation of governance principles as a result of service delivery that is closer to society. Nevertheless, economic activity can be made possible by this management style (Dulupçu et al., 2014, p.34). The geographical area size and population density in any country can reveal the importance of decentralization. For this reason, it can play a more effective role in the management of taxation and provision of services by local administrations by the central administration together with the transfer of authority to local administrations (Eryılmaz, 1997, p.123). However, in the case of local taxation, the management of taxes, which are costly and that are subject to collection economies of scale, should not be preferred according to the principle of saving in taxation. In addition,

local authorities should be involved in the management of tax revenues of the new fixed tax base for the non-mobile tax base for local taxation. This situation may provide local administrations with the opportunity to realize the principle of benefit in taxation and to provide a predictable and stable source of income (Güner, 2006, p.64; Akar and Gündüz, 2014, p.121).

- The fact that the local administrations are attached to the center far from financial autonomy can be exposed to the political influence of the central administration. It can keep the resources under control with the same political view as the central government. For local administrations with different political views, inefficiencies in the provision of public services may occur as a result of insufficient resources (Öner, 1997, p.216; Topal, 2004, p.122).
- The inadequacy of the local administrations' own incomes is not sufficient to cause the realization of budget estimates in a realistic manner (Arıkboğa, 2015, p.13). As a source of financing to increase the own revenues of local administrations, local taxation and local administrations can provide more effective and realistic budget forecasts.
- Local administrations, which are closer to local communities, can more easily meet the wishes and needs of individuals (Torgler et al., 2009, p.6). Therefore, local administrations can more easily determine the preferences of the people about goods and services and provide their services more effectively. Thus, the cost of information is reduced and the resource allocation is ensured in policy making in local taxes (İpek, Naklen, 2010, p.48).
- Local authorities can dominate the local conditions, which can be advantageous in the management of taxation. The ease of creating and collecting taxpayer registration is the advantage of local administrations in terms of local taxation. In addition, the control of the local administration can be more easily provided for the taxpayer. For this reason, local administrations may be accountable to the individuals in the local area and a transparent administrative structure may emerge (Topal, 2004, pp.125-126).

- The provision of services and tax policy according to the preferences of the local administrations is more possible than the administrations of large communities with heterogeneous population structures. It is also possible for local politicians and bureaucrats to have a closer relationship with taxpayers. This proximity between taxpayers and local administrations may cause the feeling of trust in taxpayers and thus increase tax compliance (Torgler et al., 2009, p.6).
- They can see services provided by individuals from local regions as a response to financial obligations. If local taxes are managed in the region where the services are provided, it can be spent in line with the local interests of the local governments, in line with the local interests (Ipek, 2010, p.49). As a result, taxpayers' resistance to taxation may be reduced along with local taxes.
- The laws and regulations issued by the central administration may not comply with the preferences and traditions of the local people. It is clear that the total satisfaction level and effectiveness will increase as the services offered approach the preferences and tastes of individuals. As the geographic area of the management unit grows, the likelihood of a community of individuals closer to each other is reduced (Avci, 1999, 38).

The disadvantages of local taxation are as follows:

- Local administrations may not be as effective as the central government in tax management. The central administrations have advantages over the past tax administrations both in terms of quality and number of personnel and in the collection and inspection of the tax receivable compared to local administrations. In such a case, it would be more accurate to say that the central administration could achieve more effective results in terms of tax management than the local administrations. In addition, it may lead to different practices in case of tax administration by local authorities. In such a case, taxpayers will be able to cause tax losses that will increase tax resistance (Arikboğa, 2015, p.14). However, if the strengthening of qualified personnel of local administrations can be ensured and the control mechanism in the tax receivable can be activated, local administrations may be made more effective in tax management. It is

clear that if the administration of the tax revenue, which increases its own revenues to local administrations, is allocated, it may have the advantage in terms of financial autonomy. The positive results of this may result in efficiency in the collection of tax revenues, in ensuring transparency, in the analysis and estimation of revenues and in the preparation of the budget, in the management of taxation of local administrations.

- In case tax management is abandoned to local administrations, in case tax rates are determined, tax competition which will emerge as a result of differences between tax rates among other local regions will cause individuals to migrate to regions with lower tax burdens (Dulupçu et al., 2014, p.29).
- The central administration can conduct taxation processes more effectively than the local administrations. This can be attributed to the fact that local administrations may choose to deviate from elected officials with the concern of loss of votes. The managers of the local administrations will take measures to provide them with political gains and prevent them from fulfilling the function of efficient resource allocation in taxation. In this case, the tariff, accrual and collection process of local taxes may be affected. In contrast to the local administration, the central government can carry out the taxation process more effectively. The central government is not affected by the disadvantage of being closer to individuals, such as local administrations, when implementing the taxation process. The central government can provide a more efficient taxation process through impartial practices in the collection and follow-up of tax receivables (Dulupçu et al., 2014, p.46).
- The forms of governance of States may expose taxpayers to two or three creditor administrations. Along with the increase in the number of tax payer administrations, the taxation of taxpayers may be reduced by the taxpayers' tax compliance at different times and with different techniques (Nadaroğlu, 2001, 58).
- Local taxation can increase the administrative cost of tax management due to economies of scale. In addition, taxpayers with the same taxation may be subject to different tax burdens, as different

tax management practices related to taxation may occur throughout the country. This situation is subject to the same tax issue and subject to heavy tax burden tax payers in terms of tax compliance problem can reveal (Ulusoy and Aydemir, 2009, p.267; Topal, 2004, p. 125).

- Local authorities may want to keep the tax burden low due to political risk. In this case, the decrease in revenues, may lead to a decrease in the effectiveness of the services given (Avcı, 1999, p.42; King, 1984, p.24).

Kaynakça / References

- Acar İ. A., Kitapçı, (2009). Bir mali yerelleşme deneyimi olarak İsviç. *Maliye Dergisi*, 157, 85-105.
- Aktan, C. C. (2012). Vergi psikolojisinin temelleri ve vergi ahlakı. *Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası*, Ocak, 14-22.
- Aktan, C., C., vd., (2012). "Yeni" maliye değişim çağında kamu maliyesi: Yeni trendler, yeni paradigmlar, yeni öğretiler. Ankara: Yeni Perspektifler.
- Alm J., Jackson B. R., Mckee M. (1992). Estimating the determinants of taxpayer compliance with experimental data. *National Tax Journal*, 45(1), 107-114.
- Arıkboğa, Ü. (2015). Türkiye'de yerel vergi yönetimi. *Maliye Dergisi*, 168, 1-19.
- Avcı, İ. (1999). *Üniter devlet yapısı içinde vergilerin merkezi ve mahalli idareler arasında dağılımı*. (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon.
- Backhaus J. G., Wagner R. E. (2004). *Handbook of public finance*. Boston/Dordrecht/New York/London: Kluwer Academic Publishers.
- Çetinkaya, Ö. (2011). *Mahalli idareler maliyesi*. Bursa: Ekin Basım-Yayın-Dağıtım, 2. Baskı.
- Demirbaş, T., ve Çetinkaya, Ö. (2010). "Belediye Gelir Türü Olarak Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisinin Tartışılması", *Mahalli idareler maliyesi üzerine yazılar*, Ed: Fiğen Altuğ, Özhan Çetinkaya ve Selçuk İpek, Ekin Bas. Yay. Dağıtım, Bursa, ss: 117-130.

- Dulupçu, M. A., Özkul, G., Ünlü, H., Sayin, M. (2014). Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine ilişkin değerlendirmeler. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 20, 27-54.
- Ebel, R. D. ve Yılmaz, S. (2002). *Concept of fiscal decentralization and world-wide overview*. World Bank Institute Working Paper, No. 30346.
- Eryılmaz, B., (1997). *Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması*. İstanbul: Birleşik Yayıncılık.
- Falay, N., (2009). *Yerel yönetimler*. TC Anadolu Üniversitesi Yayın no: 1754.
- Güner, A., (2006), "Yönetimler arası gelir bölüşümü: Temel ilke ve uygulamalar", *Mali yerelleşme, teori ve uygulamalar üzerine yazılar*. Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Der.), İstanbul: Marmara Üniversitesi Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi ve Güncel Yayıncılık Yayınları.
- Ipek, S., (2010). *Yerel vergiler ve vergi uyumu, mahalli idareler maliyesi üzerine yazılar*. Ekin Yayınevi.
- King, D., (1984). *Fiscal tiers - The economics of multi-level government*. London: Allen and Unwin.
- Koyuncu, B. (2000). Yerel özerklik: Modeller ve uygulamalar. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(1), 97-117.
- Litvack, J., Seddon J. (ed.), (1999). *Decentralization briefing notes*, Dennis Randielli, World Bank Institute Working Papers, The World Bank.
- Lockwood, B., (2005). *Fiscal decentralization: A political economy perspective*. Warwick Economic Research Papers, January, No, 721.
- Musgrave R. A. ve Musgrave P.B., (2007). *Public finans in theory and practice*. İstanbul: Literatür Yayıncılık.
- Nacar, B. (2005). Yerel Yönetimlerin mali krizi üzerine kuramsal açıklamalar: Nedenler, öneriler ve bir değerlendirme. *Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 9, 202-247.
- Nacar, B. (2005). *Yerel vergi düzeni: Kuramsal temelleri ve Türkiye uygulaması üzerine bir değerlendirme*. İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Prof. Dr. Türkan Öncel'e Armağan, 47. Seri, ss. 158-177.
- Nadaroğlu, H. (1978). *Mahalli idareler felsefesi ekonomisi uygulaması*. İstanbul: Samet Matbaası.
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli idareler*, Yenilenmiş 7. Bası, İstanbul: Beta Basım.

- OECD (1999). *Taxing powers of state and local government*, OECD Tax Policy Studies, No, 1, Paris.
- Öncel, S. Y. (1992). *Mahalli idareler maliyesi*. İstanbul: Filiz Kitapevi.
- Öner, Ş. (1999). Türkiye'de merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki ilişkilerin yasal-siyasal ve ekonomik analizi. *Türk İdare Dergisi*, 414, 211-225
- Öz E., Yaraşır S. (2009). *Global bir kavram vergi rekabeti*. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 52. Seri, Prof. Dr. Şerafettin Aksoy'a Armağan, <http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/iktisatmaliye/article/view/177>, (10.02.2014).
- Öz, N. S., (2012). Anayasa mahkemesinin belediye meclislerinin vergilendirme yetkisiyle ilgili kararına ilişkin bir değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 67(4), 63-88.
- Pustu, Y. (2005). Yerel yönetimler ve demokrasi. *Sayıştay Dergisi*, 57, 121-134.
- Sakınç, S. (2001). *Yerel yönetimler ekonomisi*. Manisa: Emek Matbaası.
- Şataf, C. (2005). *Türkiye'deki belediyelerin borçlanması: Isparta belediyesi örneği*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Stiglitz, J. E. (1994). *Kamu kesimi ekonomisi*, (Çev: Ömer F. BATIREL), İstanbul: Marmara Üniversitesi İİBF Yayın No: 396.
- Stiglitz, J. E. (1999). *Economics of the public sector*. Third Edition, New York/London: W.W. Norton&Company.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Toksöz F., Özgür A. E., Uluçay Ö., Koç L., Atar G. ve Akalın N. (2009). *Yerel yönetim sistemleri*, TESEV Yayınları, Ağustos.
- Topal, A. K., (2004). Belediyelerin özgelirlerinin arttırılmasında vergilendirme yetkisi: Ülkeler arası bir karşılaştırma. *Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi*, 18 (4-4), 119- 142.
- Torgler B., Schneider F. ve Schaltegger C. A. (2009). Local autonomy, tax-morale and the shadow economy. *Public Choice*, 144(1-2), 293-321.
- Tortop N. (1984). *Mahalli idareler*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 211.

- Tortop, N. (1996). *Yerel yönetimler maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü)*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ocak, Birinci Baskı.
- Turhan, S. (1998). *Vergi teorisi ve politikası*. İstanbul: Filiz Kitapevi.
- Ulusoy A., Aydemir T. (2009). Yerel yönetimler ve mali özerklik: Türkiye ve OECD ülkelerinin karşılaştırılmalı analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12 (21), 259-287.
- Yakar, S., ve Gündüz, O. İ., (2014). Türkiye’de belediyelerin vergilendirme yetkisi: “Var” mı “Yok” mu işte bütün mesele bu”. *Sayıştay Dergisi*, 92, 117-141.

Kaynakça Bilgisi / Citation Information

Çiftçi, T. E. ve Organ, İ. (2019). Yerel vergileme. *OPUS–Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi* , 10(17), 1705-1734. DOI: 10.26466/opus.530820